

6/1/A/2006

**WYROK**

z dnia 24 stycznia 2006 r.

**Sygn. akt SK 52/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący

Marian Grzybowski

Wiesław Johann

Jerzy Stępień

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 stycznia 2006 r., skargi konstytucyjnej spółki Vadain International sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.) uchylonego przez art. 25 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623 ze zm.) z art. 2, art. 10, art. 42, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 77 ust. 2, art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 91 ust. 3, art. 175 i art. 177 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802, Nr 89, poz. 972, Nr 110, poz. 1189, Nr 125, poz. 1368 i Nr 128, poz. 1403, z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 89, poz. 804, Nr 112, poz. 974, Nr 141, poz. 1178, Nr 169, poz. 1387 i Nr 188, poz. 1572 oraz z 2003 r. Nr 120, poz. 1122) jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 i art. 46 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. W skardze konstytucyjnej Vadain International sp. z o.o. zakwestionowano zgodność art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lutego 2006 r. w Dz. U. Nr 21, poz. 165.

75, poz. 802 ze zm.) z art. 2, art. 10, art. 42, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 77 ust. 2, art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 91 ust. 3, art. 175 i art. 177 Konstytucji. Zaskarżonemu unormowaniu zarzucono naruszenie wskazanych wzorców konstytucyjnych, do którego doszło przez nałożenie na skarżącą spółkę opłaty manipulacyjnej dodatkowej w wysokości wartości ujawnionej przez organ celny nadwyżki towaru. Doprowadziło to – zdaniem skarżącej – do obarczenia jej odpowiedzialnością karną i karnoadministracyjną oraz do faktycznej konfiskaty mienia, mimo braku odpowiednich przepisów, braku winy i prawomocnego wyroku sądu oraz z naruszeniem zasady trójpodziału władzy, tj. przez powierzenie wymierzenia faktycznej kary władzom administracyjnym.

W skardze powołano szereg decyzji organów celnych dotyczących skarżącej oraz wskazano, że orzeczenie o prawach skarżącej wydane w niniejszej sprawie ma charakter ostateczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2004 r., sygn. akt GSK 72/04). Skarga konstytucyjna spełnia wszystkie ustawowe warunki jej rozpoznania.

2. W piśmie z 20 kwietnia 2005 r. stanowisko w sprawie złożył Prokurator Generalny, podnosząc, że przepis art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.):

- jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 Konstytucji,
- nie jest niezgodny z art. 46 Konstytucji.

Postępowanie w części dotyczącej zgodności przepisu art. 276 § 2 ustawy z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny z art. 10, art. 91 ust. 1 i 2 w związku z ust. 3, art. 175 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji powinno – zdaniem Prokuratora Generalnego – zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) ze względu na niedopuszczalność orzekania. Powołując się m.in. na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podkreślił, że wymienione wyżej normy konstytucyjne nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej, ponieważ nie są źródłem wolności i praw podmiotowych jednostki.

Prokurator Generalny podkreślił w szczególności, że mimo uchylecia zaskarżonego przepisu przez art. 25 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623) nie ma przeszkód do badania jego konstytucyjności, ponieważ wydanie orzeczenia jest w tym przypadku konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw skarżącej (art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis nie naruszył praw wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w sprawie przysługiwała droga sądowa (skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego), którą skarżąca wykorzystwała. Doszło natomiast do naruszenia praw zagwarantowanych w art. 42 Konstytucji, ponieważ ustawodawca dopuścił orzekanie kary w formie opłaty manipulacyjnej dodatkowej wobec osoby niebędącej sprawcą czynu, w oderwaniu od zasady winy i z pominięciem gwarancji prawa do obrony, co narusza także zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 46 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że jest to nieadekwatny wzorzec, ponieważ art. 276 § 2 ustawy – Kodeks celny nie upoważnia żadnego organu do dokonania jakiegokolwiek zmiany prawa własności towaru przedstawionego organowi celnemu, tym samym nie powoduje nieodpłatnego przejścia własności towaru na Skarb Państwa (przepadku rzeczy).

3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił w piśmie z 10 maja 2005 r. Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu ze wszystkimi powołanymi w skardze konstytucyjnej o sygn. SK 52/04 przepisami Konstytucji. Wskazując,

że Sejm nie podziela zarzutów skarżącej w niniejszej sprawie, Marszałek Sejmu podniósł, że przewidziana w art. 276 § 2 ustawy – Kodeks celny opłata manipulacyjna dodatkowa nie jest sankcją karną, lecz ma charakter kary administracyjnej za niedopilnowanie zgodności zgłoszenia z faktycznym stanem towaru. Za takim rozumieniem charakteru tej opłaty przemawia fakt, że jej wymierzenie nie uwalnia od dalszej odpowiedzialności karnoskarbowej. Wskazał, że w sprawie skarżącej było wszczęte w związku z tym postępowanie, które następnie, z powodu braku winy skarżącej, zostało umorzone. Przyjmując pogląd, że opłata manipulacyjna dodatkowa jest karą administracyjną, Marszałek Sejmu uznał wszystkie zarzuty dotyczące zakwestionowanego przepisu za bezzasadne.

## II

Na rozprawie 24 stycznia 2006 r. stawili się wszyscy uczestnicy postępowania i podtrzymali swoje stanowiska w sprawie wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena dopuszczalności skargi konstytucyjnej ze względu na utratę mocy obowiązującej ustawy z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał dopuszczalność skargi konstytucyjnej ze względu na formalną utratę mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego. Skarga konstytucyjna dotyczy bowiem przepisu art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.; dalej: kodeks celny), który został uchylony i utracił z dniem 1 maja 2004 r. moc prawną (zob. art. 25 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623)). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) utrata mocy obowiązującej przepisu powinna w zasadzie powodować umorzenie postępowania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym przypadku niezasadne byłoby jednak umorzenie. Zaskarżony akt normatywny nadal wywołuje względem skarżącej skutki prawne, dlatego należy poddać go ocenie zgodności z Konstytucją (art. 39 ust. 3 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

2. Wątpliwość konstytucyjna.

Przedmiotem skargi jest ocena zgodności z Konstytucją art. 276 § 2 kodeksu celnego nakazującego pobranie przez organ celny opłaty manipulacyjnej dodatkowej w wysokości wartości celnej towaru odpowiadającej różnicy między wartością towaru przedstawionego a ujawnionego w wyniku rewizji celnej. Chodzi zatem o sytuację, kiedy organ celny stwierdził rozbieżność między ilością towaru zadeklarowaną a rzeczywiście przewożoną (nadwyżka).

Opłata jest wynagrodzeniem za dodatkowe czynności organu celnego. Z drugiej jednak strony – ze względu na sposób jej ustalania w oderwaniu od okoliczności danej sprawy i zakresu zaangażowania organu (nakładu pracy, jej charakteru i czasu trwania) – opłata ta ma charakter kary administracyjnej wymierzonej z powodu nieprawidłowości w zgłoszeniu towaru, a zatem stanowi sankcję za niedopełnienie określonego obowiązku celnego. Opłata wymierzana jest przez organ celny w postępowaniu administracyjnym i powoduje, zdaniem skarżących, skutek odpowiadający przypadkowi mienia. Przesłanką odpowiedzialności jest stwierdzenie, że towar został sprowadzony w większej ilości niż przedstawiono w zgłoszeniu, nie zaś wina sprowadzającego. Z tego powodu skarżąca nie

aprobuje konstrukcji opłaty sformułowanej w art. 276 § 2 kodeksu celnego jako kary administracyjnej wymierzonej automatycznie za niewypelnienie obowiązku celnego. Uważa, że stosowanie tej sankcji należy poddać pełnemu reżymowi odpowiedzialności karnej wskazanemu w art. 42 Konstytucji, a w konsekwencji powinny ją wymierzać tylko sądy.

### 3. Charakter prawny opłaty manipulacyjnej dodatkowej.

Wobec tak sformułowanych zarzutów Trybunał przypomina, że klasyczna opłata jest świadczeniem pieniężnym, powszechnym, przymusowym, bezzwrotnym, ustalonym jednostronnie. Stanowi ona jedną z form pozapodatkowych dochodów budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego; jest wnoszona jako swego rodzaju ekwiwalent za świadczenie państwa na rzecz opłacającego. Pobierana jest zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa.

Opłaty manipulacyjne zaliczają się do opłat o charakterze przymusowym pobieranych na rzecz Skarbu Państwa za usługi świadczone przez organy administracji państwowej.

Zaskarżona w sprawie opłata manipulacyjna dodatkowa (art. 276 § 2 kodeksu celnego) różni się zasadniczo od opłat manipulacyjnych zwykłych stanowiących tylko pokrycie pewnych czynności urzędowych, ponieważ spełnia także rolę sankcji administracyjnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał charakter określonych sankcji administracyjnych. I tak w uzasadnieniu wyroku z 29 kwietnia 1998 r. (sygn. K. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30) Trybunał uznał, że sankcje administracyjne są specyficzną formą odpowiedzialności prawnej polegającej na stosowaniu kar pieniężnych, które nie mają charakteru grzywny. Administracyjne kary pieniężne – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U. 7/93, OTK w 1994, cz. I, poz. 5 – są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Mogą one być stosowane niezależnie od przewidzianych w tych sytuacjach sankcji karnych: kar aresztu lub grzywien.

Konsekwencją tego był pogląd zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), że „tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”. Adresatem wezwania do uiszczenia opłaty są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, podczas gdy kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa karnoskarbowego. Sankcje administracyjne stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter indywidualizowany. Okoliczność, że dodatkowa opłata ma charakter dyscyplinująco-sankcyjny, nie oznacza, że stanowi karę w rozumieniu przepisów prawa karnego.

### 4. Koncepcja odpowiedzialności w konstrukcji opłaty manipulacyjnej dodatkowej.

W badanej sprawie jest niesporne, że zgłoszenie celne było dokonane w sposób nieprawidłowy, a nadwyżka towaru została wykryta dopiero w wyniku rewizji celnej, co w konsekwencji zapobiegło wprowadzeniu na polski obszar celny towaru bez uiszczenia przewidzianych prawem należności. Naruszenie obowiązujących przepisów było ewidentne. Należy też dodać, że chodziło o profesjonalny obrót. Popelniony czyn wypełniał wszystkie znamiona deliktu administracyjnego. W doktrynie w sprawach deliktów administracyjnych przyjmuje się koncepcję winy obiektywnej, tj. opartej na przewadze obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej, który sam w sobie uzasadnia postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w

stosunkach danego rodzaju. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego przemawia to za odrzuceniem zasady domniemania niewinności jako reguły wiążącej organy orzekające o konsekwencjach popełnionego czynu. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w szczególności w uzasadnieniu wyroku z 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27), że opłata jako sankcja administracyjna nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności) (zob. B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r., „Przełęcz Sądowy”*, nr 7-8/2003, s. 67).

Skoro sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Podzielając takie stanowisko, Trybunał uznał, że wzorzec określony w art. 42 Konstytucji jest w niniejszej sprawie nieadekwatny.

Z punktu widzenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność karno-administracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne. Odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (tak D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutów skarżącej odnośnie do naruszenia przez art. 276 § 2 kodeksu celnego konstytucyjnego prawa do sądu oraz zakazu zamykania drogi sądowej.

Art. 175 Konstytucji powierza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym. W niniejszej sprawie skarżący miał możliwość realizacji konstytucyjnego prawa do sądu w drodze skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego i z prawa tego skorzystał. Nawiasem mówiąc, skarżąca nie wskazała, jakie służące jej wprost prawo podmiotowe zostało naruszone przez art. 276 § 2 kodeksu celnego. Zarzut naruszenia praw podmiotowych wskazanych w skardze, w szczególności prawa do sądu, skarżąca przedstawiła w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego. Tak ujęta argumentacja w żaden sposób nie uzasadnia poglądu o naruszeniu art. 2 Konstytucji. Skoro nie naruszono prawa do sądu, to nie naruszono art. 2 Konstytucji.

Z kolei wzorzec kontroli wyrażony w art. 46 Konstytucji jest nieadekwatny w niniejszej sprawie, ponieważ w przypadku opłaty manipulacyjnej dodatkowej wskazanej w art. 276 § Kodeksu celnego nie dochodzi do przepadku mienia ani jego konfiskaty, lecz uiszczenia równowartości wykrytej nadwyżki. Skoro nie jest to sytuacja tożsama z przepadkiem mienia, to nie można do niej odnieść wzorca kontroli z art. 46 Konstytucji.

Skarżąca zdaje się zapominać, że nadwyżkę towaru zachowała dla siebie, gdyż nie została ona skonfiskowana.

5. Względy przesadzające o niedopuszczalności orzekania w pozostałym zakresie.

W skardze konstytucyjnej powołano także jako wzorce kontroli art. 10, art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 91 ust. 3, art. 175 oraz art. 177 Konstytucji. Normy te wyrażają zasadę trójpodziału władz, zasadę pierwszeństwa przed ustawą i bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, które weszły do krajowego porządku prawnego, zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie takich norm ustawy zasadniczej, które są źródłem wolności lub praw podmiotowych jednostki. Natomiast wskazane wyżej przepisy stanowią wyłącznie zasady o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, nie kreują żadnych praw podmiotowych jednostki, z czego wynika niemożność czynienia z nich normatywnej podstawy dla konkretnych praw lub wolności (por. m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15; z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 29 czerwca 2000 r., sygn. Ts 118/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 155 i z 2 lipca 2003 r., sygn. Ts 128/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 173). W związku z tym, w świetle założeń dotyczących celu i zakresu skargi konstytucyjnej, nie wymaga dalszego uzasadnienia twierdzenie, że zaprezentowane wyżej przepisy nie mogą być wzorcami kontroli w niniejszej sprawie.

Prowadzi to do stwierdzenia, że wydanie przez Trybunał orzeczenia w tym zakresie jest niedopuszczalne, a w takiej sytuacji, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu.

Kierując się wyżej wskazanymi względami, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.